

---

# De dienstencheques: een succesvol maar kostelijk verhaal?

Gerard, M., Valsamis, D. & Van Der Beken, W. 2011. *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen*. IDEA Consult.

---

***Het succes van de maatregel van dienstencheques voor buurtdiensten en -banen blijft ongeëvenaard voortduren sinds de opstart van het systeem. Uit de evaluatie van de werking van het systeem in 2010 blijkt dat zowel het aantal gebruikers, het aantal dienstenchequewerknemers als het aantal erkende ondernemingen blijft toenemen. Maar liefst 9,1% van de Belgische bevolking plaatste in 2010 een bestelling van minstens één dienstencheque. Uit de evaluatie blijkt bovendien dat het systeem duidelijk de initiële doelstellingen rond werkgelegenheid, bestrijding van zwartwerk en faciliteren van de combinatie arbeid en gezin behaalt. De kostprijs van het systeem blijft echter toenemen, ondanks aanzienlijke terugverdieneffecten.***

## **Korte schets van het systeem**

---

Het dienstenchequesysteem in zijn huidige vorm werd in 2004 opgericht door de federale regering. Via dit systeem kunnen particuliere personen, gedomicilieerd in België, beroep doen op een hulp voor huishoudelijke diensten, mits betaling van een cheque aan een hiervoor erkende onderneming.

Het doel van het systeem is viervoudig. Het moet een bron zijn van nieuwe werkgelegenheid, voornamelijk voor laaggeschoolde werknemers. Daarnaast moet het ook een middel zijn in de strijd tegen zwartwerk door het omzetten van niet aangegeven poetshulpen naar reguliere arbeidscontracten. Ook PWA-werknemers moeten door middel van het systeem worden omgevormd tot werknemers met

een volwaardig statuut. Ten slotte moet het systeem gebruikers ook de mogelijkheid bieden om de combinatie tussen arbeid en gezin te vergemakkelijken door het uitbesteden van hun huishoudelijk werk.

De dienstencheque werd ingesteld als betalingsmiddel voor één uur huishoudelijk diensten binnenshuis (wassen, poetsen, strijken, klein naaiwerk en bereiding van maaltijden) of buitenshuis (strijken, mindermobiele vervoer of boodschappen). Elke cheque heeft sinds 2009 een nominale waarde van 7,5 euro. De gebruiker betaalt dus 7,5 euro bij aankoop, maar krijgt hierop nog een fiscaal voordeel van 30%, wat de reële kost voor de gebruiker op 5,25 euro brengt.

## **Een groeiend systeem met een stevige verankering**

---

Het stelsel van de dienstencheques is zich duidelijk sterker aan het verankeren, zowel bij gebruikers als bij ondernemingen en werknemers. Alle parameters wijzen bovendien op een nog steeds voortdurende expansie van het systeem op alle vlakken, al treedt er wel een duidelijke groeivertraging op.

**Tabel 1.**

Het stelsel van de dienstencheques (2004-2010)

Indicator	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Actieve erkende ondernemingen	504	840	1 163	1 504	1 892	2 292	2 576
Werknemers in de loop van het jaar			61 759	87 152	103 437	120 324	136 915
Actieve gebruikers	98 814	190 734	316 101	449 626	557 482 <sup>1</sup>	665 884	760 702
Terugbetaalde cheques (in milj.)	5,62	17,2	32,1	48,9	65,2	78,6	94,8
Aangekochte cheques (in milj.)	8,11	20,3	35,9	53,1	73,6	78,2	97,1

**Bron:** IDEA Consult op basis van gegevens van RVA en Sodexo (2010)

In 2010 waren er maar liefst 760 702 gebruikers die minstens één bestelling plaatsen voor een dienstencheque, voor een totaal van bijna 95 miljoen cheques. Dit stemt overeen met ongeveer 9,1% van de Belgische bevolking. Het hoge aandeel gebruikers toont aan dat het gebruik van dienstencheques sterk ingeburgerd is. Bovendien hebben Brussel en Wallonië hun initiële achterstand sinds de opstart van het systeem in 2004 bijna volledig ingehaald. Het aandeel gebruikers is nu evenwichtig over de drie regio's verdeeld.

Ondanks het feit dat de dienstencheques al zeven jaar geleden werden ingevoerd, blijft het systeem nieuwe gebruikers aantrekken. Zo steeg het aantal gebruikers in 2010 ten opzichte van 2009 met 14%. De groeivoet is wat lager dan de voorbije jaren, maar blijft nog relatief hoog. Het aantal dienstenchequegebruikers blijft zich dus uitbreiden. Een andere belangrijke indicator is de intensiteit van het gebruik, namelijk de hoeveelheid cheques die per gebruiker worden aangekocht. Zo is het aantal aangekochte cheques gestegen van 115 in 2008 naar 124 cheques in 2010. Deze verhoging vertoont weer de verankering van het gebruik van dienstencheques over de tijd.

In 2010 waren er op het einde van het jaar 2 664 bedrijven erkend door de RVA, waarvan 2 576 beschouwd kunnen worden als actieve ondernemingen<sup>2</sup>. Tegenover 2009 kwamen er dus 12% bedrijven bij. Deze groei ligt lager dan in de voorbije jaren, maar blijft aanzienlijk.

De verhouding van het aantal actieve ondernemingen ten opzichte van het aantal erkende ondernemingen stijgt bovendien continu over de jaren heen (van 76,5% in 2005 naar 96,7% in 2010). Dit toont aan dat de markt van de dienstencheques zich met

de tijd verder stabiliseert en verankert. Ook het aantal ingediende cheques per onderneming steeg voor bijna alle types ondernemingen. Dit duidt op een verhoogde werkintensiteit bij de ondernemingen en een versterking van hun klantenbestand. Een belangrijke nuance bij de stabiliteit van de ondernemingen is de uitval van ondernemingen na faillissement of controle van de RVA. Hierdoor verlaagt de absolute groei in ondernemingen, terwijl er toch nog een blijvend verloop is tussen ondernemingen. Toch is duidelijk dat er een kern aan ondernemingen is die hun positie in de dienstenchequemarkt verstevigen over de tijd.

In 2010 werden er 136 915 individuele werknemers in het dienstenchequesysteem tewerkgesteld voor een totaal van 150 192 jobs. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat de uitstroom van werknemers uit het dienstenchequesysteem daalt over de tijd. In 2010 bedroeg de uitstroom in totaal 23 332 werknemers of 19,4% van de tewerkstelling van 2009. In 2008 ging het nog om 23,7% werknemers. Deze dalende trend blijft zich voortzetten, wat erop duidt dat meer en meer werknemers zich in het systeem nestelen. Een deel van de verklaring hiervoor kan gevonden worden in de verbeterde contractuele voorwaarden voor dienstenchequewerknemers. Een dienstenchequejob is dus voor een groot deel werknemers geen tijdelijke job (meer).

## **Het dienstenchequesysteem bereikt duidelijk zijn doelstellingen...**

In welke mate slaagt het dienstenchequesysteem er in om te voldoen aan de initiële doelstellingen? Eén van de doelstellingen, namelijk de omzetting van PWA-werknemers naar een regulier werknemerstatuut, had zich al vóór 2010 in grote mate

voltrokken. De laatste evaluatie van het systeem kan daar weinig nieuwe informatie aan toevoegen. Waar wel verdere ontwikkelingen werden waargenomen, is de mate waarin nieuwe jobs werden gecreëerd en de aard van deze jobs. De evaluatie van 2010 bevat ook interessante resultaten omtrent de rol van dienstencheques in het bestrijden van zwartwerk en het gebruik ervan om de combinatie arbeid en gezin te faciliteren.

### Jobs voor laaggeschoolden?

Het dienstenchequesysteem is duidelijk een generator van nieuwe jobs. In 2010 werden er in totaal 150 000 jobs en 137 000 individuele werknemers in het dienstenchequesysteem geteld (een stijging van 14% ten opzichte van 2009). Het profiel van deze werknemers stemt nauw overeen met de bij de opstart bedoelde doelgroepen. Zo zijn de werknemers in het systeem hoofdzakelijk vrouwen (97,2%), laaggeschoold (62%) en is er een oververtegenwoordiging van het aantal 50-plussers ten opzichte van de volledige werkende populatie (17,4%). Een belangrijke observatie is eveneens dat in 2010 één op vier dienstenchequewerknemers een buitenlandse nationaliteit had.

Deze observaties tonen aan dat het systeem er duidelijk in slaagt banen te creëren voor laaggeschoolden in België. Uit een grootschalige bevraging bij ondernemingen blijkt zelfs dat het systeem nog aanzienlijk meer jobs zou kunnen opleveren, maar dat veel ondernemingen kampen met een tekort aan geschikte kandidaten. Bijna twee ondernemingen op drie geven aan niet voldoende geschikte kandidaten te hebben gevonden in 2010. Bedrijven verklaren zelfs onderlinge concurrentie te onderkennen voor het aantrekken van dienstenchequewerknemers. Indien ondernemingen niet voldoende werknemers vinden, zal dit een rem vormen op de dienstverlening en de verdere groei van het systeem. Nu resulteert het tekort van werknemers al in een wachttijd van gemiddeld drie weken vooraleer de eerste prestatie kan worden geleverd.

Volgens de ondernemingen vormen de loon- en arbeidsvoorwaarden belangrijke knelpunten bij het aanwerven van kandidaten. Ook het gebrek aan generieke en technische competenties bij de kandidaten speelt een belangrijke rol bij de instroom van

nieuwe werknemers. Het meest van al hebben bedrijven moeilijkheden met de motivatie en flexibiliteit/mobiliteit van kandidaat-werknemers, gevolgd door de kennis van kuis- en strijktechnieken. Een toenemende schaarste zal de concurrentie tussen ondernemingen aanwakkeren, maar zal waarschijnlijk ook een drijfveer vormen voor het aantrekken van werknemers van buiten België. Op dit moment is onduidelijk op welke schaal dit fenomeen precies plaatsvindt.

Dit brengt ons tot een bijkomend aandachtspunt in het systeem, namelijk discriminatie van dienstenchequewerknemers. Zowel volgens bedrijven als volgens gebruikers vormen allochtone werknemers een belangrijk mikpunt van discriminatie. 18% van de ondernemingen geeft aan regelmatig geconfronteerd te worden met discriminatie door de gebruiker naar allochtone werknemers toe, terwijl 16% van de gebruikers aangeven problemen te hebben met de tewerkstelling van allochtone dienstenchequewerknemers. Indien persistent, kan deze discriminatie een probleem vormen voor het aanbieden van jobs voor specifieke doelgroepen zoals laaggeschoolde allochtonen.

### Volwaardige jobs?

Het systeem van de dienstencheques heeft als doel het bieden van kwaliteitsvolle arbeidsomstandigheden aan laaggeschoolden die in het zwart werkten, of aan voormalige PWA-werknemers. De kwaliteit van de tewerkstelling is daarom een belangrijk aandachtspunt voor de evaluatie van het systeem. Sinds de opstart van het systeem zijn de arbeidsomstandigheden steeds verbeterd. Ook in 2010 gaat de kwaliteit van de tewerkstelling in het dienstenchequesysteem erop vooruit en zijn de verschillen tussen de bedrijven steeds kleiner.

Zo is het aantal contracten van bepaalde duur sterk gedaald in 2010 (met 68%), terwijl het aantal contracten van onbepaalde duur met 14% steeg. Dit is gedeeltelijk een gevolg van de wettelijke bepaling van eind 2009 die bepaalt dat dienstenchequewerknemers na drie maanden recht hebben op een contract van onbepaalde duur, onafhankelijk van het aantal feitelijk gepresteerde werkdagen in deze periode. Deze tendens is echter al sinds 2007 aan de gang. Ook het aandeel voltijdse tewerkgestelden

gaat erop vooruit in 2010 (van 10% naar 12%). Gemiddeld werkten dienstenchequewerknemers in 2010 meer uren per week (21,3 in 2010 ten opzichte van 20,6) en aan een hoger uurloon (10,3 euro in 2010 ten opzichte van 9,6 euro in 2009) dan voordien. Volgens de enquête bij ondernemingen worden ook steeds meer opleidingen aangeboden aan dienstenchequewerknemers (43% in 2010 tegenover 40,5% in 2007). Deze opleidingen zijn echter steeds van kortere duur (gemiddeld 13 uur in 2010 tegenover 20 uur in 2007). Slechts 13% van de ondernemingen biedt noch opleiding noch begeleiding aan voor hun dienstenchequewerknemers.

Minder positieve evoluties zijn wel de daling van het aantal ondernemingen dat ruimere loonsvoorwaarden biedt dan de minima bepaald door het paritair comité (van 65% in 2007 naar 60% in 2010). De oorzaak hiervan kan echter ook liggen in verbeterde voorwaarden bepaald door het paritair comité. Ook het gebruik van tijdelijke werkloosheid neemt toe, ondanks een daling van het gebruik in andere sectoren.

### Het bestrijden van zwartwerk?

Uit de grootschalige enquête bij gebruikers blijkt dat één op vier gebruikers voor hun instap in het systeem van de dienstencheques beroep deden op andere systemen of diensten. Bijna twee derde van deze groep gebruikers deden hierbij beroep op iemand zonder contract (of zwartwerk). Dit vormt een totaal van 18% van de dienstenchequegebruikers in 2010, wat betekent dat bijna 137 000 gebruikers voor hun instap in het systeem beroep deden op zwartwerk. Gegeven dat de cijfers werden bekomen door zelfaangifte, is het zeer waarschijnlijk dat het effectieve aantal gebruikers dat beroep deed op zwartwerk nog hoger ligt. Deze resultaten tonen alvast aan dat de introductie van het systeem van de dienstencheques een aanzienlijke impact heeft gehad op het gebruik van zwartwerk in de sector van huishoudelijke diensten, zoals werd beoogd in de doelstellingen van het systeem.

Een belangrijke kanttekening hier is de vaststelling dat de prijs van de dienstencheque de belangrijkste motivatie blijft om in het systeem te stappen.

Uit de evaluatie blijkt dat gebruikers bereid zijn tot ongeveer 8 euro te betalen voor één dienstencheque. Om zwartwerk te bestrijden door middel van dienstencheques moet de verhouding met de lokale prijs voor zwartwerk in acht genomen worden. De gemiddelde prijs in het zwarte circuit bedraagt 8,59 euro per uur, wat veel hoger is dan de prijs in het dienstenchequesysteem. Door een grote consumentensubsidie heeft de overheid de reële kostprijs in het dienstenchequesysteem erg laag kunnen leggen (momenteel 5,25 euro) ten opzichte van de gangbare tarieven in het zwarte circuit. Wel dient men op te passen, want de draagkracht van dienstenchequegebruikers is niet even hoog, afhankelijk van hun regio en leeftijd. Gebruikers uit Wallonië zijn minder bereid te betalen dan gebruikers in Brussel en Vlaanderen (7,98 euro, versus 8,2 euro en 8,1 euro). De gangbare prijs in het zwarte circuit is ook lager in Wallonië (7,96 euro) ten opzichte van Brussel (8,55 euro) en vooral Vlaanderen (8,89 euro). Vanaf 65 jaar zijn gebruikers ook minder bereid (of in staat) te betalen voor dienstencheques.

### Het faciliteren van de combinatie tussen werk en gezin?

Negen op tien gebruikers geven aan tevreden tot zeer tevreden te zijn over het dienstenchequesysteem. Ze vertonen een zeer hoge tevredenheid omtrent alle aspecten van het dienstenchequesysteem, gaande van het systeem zelf, tot de ondernemingen, de werknemers en de dienstverlening van Sodexo. Hoe ouder de gebruiker, hoe hoger de tevredenheid, of met andere woorden, jongere gebruikers staan kritischer ten aanzien van het systeem dan oudere gebruikers.

De gebruikers werden eveneens bevraagd omtrent de impact van de dienstencheques op hun beroepssituatie en hun tijdsbesteding. Hieruit blijkt dat het gebruik van dienstencheques een aanzienlijke impact heeft op de tewerkstellingskeuzes van gebruikers en hun partners. Een op tien gebruikers en 5% van hun partners geven aan dat ze dankzij de dienstenchequehulp gemiddeld 1,4 dagen per week meer zijn gaan werken. Deze toename in werkzaamheid van gebruikers en hun partners is goed voor 5 miljoen bijkomend gewerkte dagen in 2010. Omgerekend gaat het daarbij om 23 000

voltijds equivalenten. Hieruit blijkt duidelijk dat het tewerkstellingseffect van de dienstenchequemaatregel op de gebruiker aanzienlijk is.

De persoonlijke tijdsbesteding van het gezin wordt ook beïnvloed door het gebruik van dienstencheques. Volgens de gebruikers zou de vrijgekomen tijd dankzij het gebruik van dienstencheques vooral worden ingenomen door het gezin en vrijetijdsactiviteiten. De doelstelling van het faciliteren van de combinatie van arbeid en gezin wordt dus wel degelijk bereikt door de dienstenchequemaatregel. Enerzijds geeft het systeem aan gebruikers de mogelijkheid om opnieuw of langer aan de slag te gaan, anderzijds blijft er meer tijd over om te besteden aan gezin en daaraan gerelateerde activiteiten.

### **.... maar tegen een zeer hoge kostprijs**

---

De continue groei van de omvang van het systeem zorgt eveneens voor een stijging van de kostprijs van het systeem. In 2010 bedroeg de totale brutokostprijs reeds 1,4 miljard euro. In deze kost is de overheidstussenkomst voor de dienstencheques samengeteld met de omkaderingskosten bij de uitvoering en met de kost van de fiscale aftrekbaarheid van de cheques. De kost van deze laatste parameter zal wel pas binnen twee jaar voelbaar zijn bij de berekening van het financiële aanslagjaar 2010.

Het systeem genereert evenwel omvangrijke terugverdieneffecten. Enerzijds zijn er directe terugverdieneffecten die meteen ontstaan door de bijkomende tewerkstelling inherent aan het systeem. Het gaat hier om de vermindering in werkloosheidsbijdragen aan voormalig werkzoekende dienstenchequewerknemers en de meerontvangsten in sociale bijdragen en in de personenbelasting van de dienstenchequewerknemers. In totaal gaat het om ongeveer 630 miljoen euro of 44% van de kostprijs van de maatregel. Rekening houdend met deze directe terugverdieneffecten, bedraagt de geraamde nettokostprijs van het stelsel van de dienstencheques voor het jaar 2010 800,7 miljoen euro. In 2009 bedroeg de kost 730,9 miljoen euro, wat een stijging betekent van 9,6%. Deze stijging kan verklaard worden door de stijging van het aantal gebruikers

(met 14%) en het aantal aangekochte cheques (met 20%) in 2010.

Daarnaast zijn er echter ook indirecte terugverdieneffecten. Deze werden opgedeeld in twee categorieën: indirecte terugverdieneffecten van de eerste orde en indirecte terugverdieneffecten van de tweede orde. De indirecte effecten van de eerste orde hebben betrekking op de bijdragen van ondernemingen en hun bijhorend omkaderingspersoneel. Deze effecten volgen automatisch uit het systeem en kunnen aan de hand van enkele ramingen betrouwbaar worden geschat. Het gaat daarbij om volgende effecten:

- De meerontvangsten in de vennootschapsbelasting bij dienstenchequeondernemingen;
- De verminderde uitkeringen aan omkaderingspersoneel dat werkzoekend was;
- De toegenomen sociale bijdragen en personenbelasting door deze nieuwe tewerkstelling.

In totaal werd berekend dat deze factoren een terugverdieneffect van ongeveer 75 miljoen euro genereren in 2010. Indien we hiermee rekening houden bedraagt de netto-kostprijs (van de eerste orde) van het stelsel van de dienstencheques voor het jaar 2010 726,3 miljoen euro. De directe en duidelijk identificeerbare indirecte effecten (eerste orde) van het systeem verlagen dus de kostprijs voor de overheid met ongeveer 50%.

De indirecte effecten van de tweede orde zijn moeilijker in te schatten. Het gaat hierbij om effecten die ontstaan als reactie op het systeem, zijnde:

- De vervanging van dienstenchequewerknemers en omkaderingspersoneel die in het systeem binnenstromen vanuit een betaalde functie;
- De meerontvangsten in de personenbelasting bij gebruikers die meer of terug gaan werken;
- De meerontvangsten in BTW door verhoogde koopkracht bij dienstenchequewerknemers.

Bij deze effecten kan enkel een ruwe schatting gemaakt worden, aangezien verschillende hypothesen moeten gebruikt worden om de lacunes in specifieke data op te vangen. Zelfs met voorzichtige schattingen blijken de indirecte terugverdieneffecten van de tweede orde de kost van het dienstenchequesysteem aanzienlijk te verlagen. Vooral de meerontvangsten in de personenbelasting van gebruikers ten gevolge van hun gewijzigde tewerkstellingskeuze wegen zwaar.

## Tot slot: hoe de kostprijs voor de overheid verlagen?

---

In de evaluatie werden verschillende pistes onderzocht om de kostprijs van het dienstenchequesysteem te verlagen:

- De prijs van dienstencheques van 7,5 euro naar 8 euro laten stijgen;
- De fiscale aftrek afschaffen;
- De prijs differentiëren naar inkomen (5 euro voor laagste categorieën en tot 10 euro voor de hoogste categorieën);
- De prijs voor activiteiten buitenshuis tot 9 euro laten stijgen.

Uit de evaluatie blijkt dat de stijging van de prijs van de dienstencheques de kleinste impact zou hebben op het gebruik van dienstencheques (in termen van stoppen met het gebruik van dienstencheques of er minder aankopen), terwijl de afschaffing van de fiscale aftrek de grootste impact zou hebben. Het is zo dat slechts 7% van de gebruikers zou stoppen met hun gebruik van dienstencheques bij een prijsverhoging. Bij een afschaffing van de fiscale

aftrek zou 43% van de gebruikers stoppen met het gebruik van dienstencheques.

De stijging van de prijs van de dienstencheques is ook de voorkeuroptie van bedrijven. Hieruit kan men concluderen dat een prijsstijging de kostprijs voor de overheid het best zou kunnen verkleinen, zonder de markt van de dienstencheques drastisch te verstoren.

*Maarten Gerard  
Daphné Valsamis  
IDEA Consult*

### Noten

1. Op basis van berekeningen van IDEA Consult. Dit cijfer komt niet overeen met RVA-gegevens omwille van verschillen in de methodologie van de berekeningen.
2. Actieve ondernemingen zijn die ondernemingen die in 2010 minstens één dienstencheque hebben ingediend.